



REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pri izvedbi javnega naročila za storitve projektnega vodenja priprave projekta Centrov za socialno delo Republike Slovenije ter storitev priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo reorganizaciji za notranje in zunanje deležnike



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pri izvedbi javnega naročila za storitve projektnega vodenja priprave projekta Centrov za socialno delo Republike Slovenije ter storitev priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo reorganizaciji za notranje in zunanje deležnike

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja **Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti** (v nadaljevanju: ministrstvo) pri izvedbi javnega naročila za storitve projektnega vodenja priprave projekta Centrov za socialno delo Republike Slovenije ter storitev priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo reorganizaciji za notranje in zunanje deležnike.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti pri pripravi in izvedbi javnega naročila ter upravljanju s pogodbo.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je bilo ministrstvo pri pripravi in izvedbi javnega naročila ter upravljanju s pogodbo **delno učinkovito**.

Ministrstvo je delno učinkovito utemeljilo potrebe za izvedbo javnega naročila. Potrebe za izvedbo javnega naročila so izhajale iz Resolucije o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020, katere cilji so bili povzeti v javnem naročilu. Ministrstvo se pri utemeljitvi potreb za izvedbo javnega naročila sklicuje na manko lastnih strokovnih znanj in na odločitve vodstva ministrstva, ki pa niso dokumentirane, zato navedb ministrstva v reviziji ni bilo mogoče preveriti, prav tako tudi ne, ali je ministrstvo analiziralo različne možnosti za doseg cilja.

Ministrstvo je učinkovito izvedlo postopek javnega naročanja. Ministrstvo je izbralo odprti postopek javnega naročanja in pri odločitvi o vrsti postopka javnega naročila upoštevalo predmet javnega naročila. Odprti postopek namreč omogoča vsem zainteresiranim subjektom, da oddajo svojo ponudbo. Pogoji za sodelovanje pri javnem naročilu, ki jih je določilo ministrstvo, so bili jasni in sorazmerni ter smiselno povezani s predmetom javnega naročila. Izjemo predstavlja določilo v povabilu k oddaji ponudbe, s katerim je ministrstvo po oceni računskega sodišča neupravičeno omejilo sodelovanje potencialnih ponudnikov na javnem razpisu. Ministrstvo je določilo merila za oddajo javnega naročila, ki so nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila ter so omogočala objektivno oceno vlog. Ministrstvo je tudi ocenjevalo in dokumentiralo ocenjevanje v skladu s postavljenimi merili. Ocenjena vrednost javnega naročila je bila utemeljena in določena v skladu s predpisi. Ministrstvo je k pogodbi sklenilo 2 aneksa. Ministrstvo ob sklenitvi drugega aneksa ni utemeljilo ekonomskih ali tehničnih razlogov, zaradi katerih zamenjava prvotnega izvajalca ni mogoča, vključno z obsegom nevšečnosti ali podvajanjem stroškov, kar predstavlja odmik od pravil, ki jih določajo predpisi o javnem naročanju.

Ministrstvo je delno učinkovito upravljalo s pogodbo o izvedbi javnega naročila v smislu doseganja ciljev javnega naročila. Ministrstvo je doseganje ciljev javnega naročila spremljalo prek izvajanja aktivnosti izvajalca, ni pa vzpostavilo pogodbenih mehanizmov, s katerimi bi plačilo izvajalcu vezalo tudi na končno oceno doseganja ciljev projekta.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Opredelitev revizije	7
1.2 Predstavitev revidiranja	8
1.3 Predstavitev področja revizije	9
1.4 Revizijski pristop	11
2. Priprava in izvedba javnega naročila ter upravljanje s pogodbo	12
2.1 Učinkovitost ugotavljanja potreb za izvedbo javnega naročila	12
2.1.1 Strateški dokumenti in druge podlage	12
2.1.2 Utemeljitev interesa in ugotavljanje potreb za izvedbo javnega naročila	13
2.1.3 Upoštevanje strateških ciljev pri načrtovanju javnega naročila	13
2.1.4 Priprava in analiza različnih možnosti za doseg cilja	14
2.2 Učinkovitost izvedbe postopka javnega naročanja	15
2.2.1 Postopek izvedbe javnega naročila	15
2.2.2 Pogoji za sodelovanje v postopku javnega naročanja	16
2.2.3 Merila za oddajo javnega naročila	19
2.2.4 Izračun ocenjene vrednosti javnega naročila	20
2.2.5 Pogodba in aneksa k pogodbi	20
2.3 Učinkovitost upravljanja s pogodbo	22
2.3.1 Vzpostavitev mehanizmov za naknadno ugotavljanje doseganja ciljev javnega naročila	22
3. Mnenje	24
4. Priporočila	25

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti izvedbe javnega naročila smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 10. 9. 2020.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pri izvedbi javnega naročila za storitve projektnega vodenja priprave projekta Centrov za socialno delo Republike Slovenije (v nadaljevanju: CSD) ter storitev priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo reorganizaciji za notranje in zunanje deležnike.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri naročanju storitev projektnega vodenja priprave projekta CSD ter storitev priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo reorganizaciji za notranje in zunanje deležnike.

Z revizijo smo zajeli obdobje poslovanja ministrstva, ki se nanaša na pripravo in izvedbo javnega naročila od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020.

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti poslovanja ministrstva, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali je bilo ministrstvo učinkovito pri izvedbi javnega naročila za storitve projektnega vodenja priprave projekta CSD ter storitev priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo reorganizaciji za notranje in zunanje deležnike.**

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja podvprašanja:

- ali je ministrstvo učinkovito ugotavljalo potrebe za izvedbo javnega naročila;
- ali je ministrstvo učinkovito izvedlo postopek javnega naročanja;
- ali je ministrstvo učinkovito upravljalo s pogodbo o izvedbi javnega naročila v smislu doseganja ciljev javnega naročila.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-10/2020/4.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

Pri ugotavljanju potreb za izvedbo javnega naročila smo presojali, ali:

- je ministrstvo utemeljilo potrebe za izvedbo javnega naročila,
- je ministrstvo analiziralo različne možnosti za doseg cilja,
- so potrebe za izvedbo javnega naročila izhajale iz pravnih oziroma drugih podlag,
- je ministrstvo pri načrtovanju javnega naročila upoštevalo strateške cilje.

Pri izvedbi postopka javnega naročila smo presojali, ali je ministrstvo:

- izbralo ustrezen postopek javnega naročila glede na predmet javnega naročila,
- učinkovito določilo pogoje in merila za oddajo javnega naročila,
- učinkovito izvedlo postopek javnega naročanja.

Pri upravljanju s pogodbo v smislu doseganja ciljev javnega naročila smo presojali, ali je ministrstvo:

- vzpostavilo mehanizme za naknadno ugotavljanje doseganja ciljev javnega naročila,
- z izvedbo javnega naročila doseglo zastavljene cilje v strateških dokumentih.

Poslovanje ministrstva smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje ministrstva je bilo neučinkovito, če njegovo poslovanje v pretežnem delu ni bilo skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti. V ostalih primerih je bilo poslovanje ministrstva delno učinkovito.

1.2 Predstavitev revidiranja

V skladu z Zakonom o državni upravi⁵ ministrstvo med drugim opravlja naloge na področjih delovnih razmerij in pravic iz dela, zaposlovanja in poklicnega usposabljanja, enakih možnosti, družine, socialnih zadev in invalidskega varstva⁶.

Iz akta, ki ureja notranjo organizacijo ministrstva⁷, izhaja, da je bila priprava in izvedba javnega naročila v pristojnosti Direktorata za socialne zadeve (v nadaljevanju: direktorat). Znotraj direktorata delujejo:

- Sektor za razvoj storitev in programov;
- Oddelek za razvoj in izvajanje socialnovarstvenih programov;
- Sektor za upravljanje izvajalskih organizacij;
- Sektor za pravice iz javnih sredstev;
- Projektna enota za izvajanje kohezijske politike;

⁵ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16.

⁶ 28. člen Zakona o državni upravi.

⁷ Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, št. 100-1/2012/49 z dne 11. 2. 2013, s spremembami.

- Projektna enota za delovanje sistema socialne aktivacije;
- Projektna enota za izvedbo deinstitucionalizacije.

Izvedba predmetnega javnega naročila je bila v pristojnosti celotnega direktorata oziroma v največji meri Sektorja za upravljanje izvajalskih organizacij, Sektorja za razvoj storitev in programov ter Sektorja za pravice iz javnih sredstev, sodelovala pa sta tudi kabinet ministra ter sekretariat.

Za učinkovitost ministrstva pri izvedbi javnega naročila za storitve projektnega vodenja priprave projekta CSD ter storitev priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo reorganizaciji za notranje in zunanje deležnike je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe:

- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, do 20. 3. 2018, od 20. 3. 2018 do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- mag. Ksenija Klampfer, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020⁸;
- Janez Cigler Kralj, minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 13. 3. 2020.

1.3 Predstavitev področja revizije

Področje revizije je vezano na aktivnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega naročila za storitve projektnega vodenja priprave projekta CSD ter storitev priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo reorganizaciji za notranje in zunanje deležnike.

Ministrstvo je 1. 3. 2016 na portalu javnih naročil objavilo obvestilo o naročilu⁹ po odprtem postopku za storitve projektnega vodenja priprave projekta CSD ter storitev priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo reorganizaciji za notranje in zunanje deležnike. Ministrstvo je navedeni postopek oddaje javnega naročila ustavilo, kar je 25. 3. 2016 objavilo na portalu javnih naročil v obvestilu o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku¹⁰. V tem obvestilu je v točki VI. 4 – Druge dodatne informacije kot razlog za ustavitev postopka javnega naročila navedlo razdeljenost predmeta javnega naročila, kot izhaja iz tehničnega dela razpisne dokumentacije, in sicer na 3 sklope: A. prestrukturiranje CSD, B. informativni izračun, C. socialna aktivacija, katerih aktivnosti bi moral izbrani izvajalec izvajati sočasno, zaradi česar pa bi bilo težko slediti predvidenemu časovnemu okviru naročila.

Naročnik je glede na lastno predhodno pripravljeno vsebinsko dokumentacijo, ki je tudi podlaga za izvedbo postopka javnega naročila, ocenil, da bo treba javno naročilo izvesti postopoma, za vsak sklop v odvisnosti od pripravljene vsebine na konkretnem področju oziroma hkrati, kot je bilo predvideno v predmetnem javnem naročilu, vendar upošteva dejstvo, da sta zaradi usklajevanja

⁸ Od 29. 1. 2020 je Vlada Republike Slovenije opravljala le tekoče posle.

⁹ Št. JN1421/2016.

¹⁰ Št. JN2122/2016.

med posameznimi vsebinskimi sklopi potrebna daljši časovni okvir in natančnejša opredelitev zahtev izvajalca v smislu njegovega vpliva na že predviden potek reorganizacije CSD s strani naročnika.

Ministrstvo je zatem 31. 3. 2016 na portalu javnih naročil objavilo obvestilo o naročilu¹¹ po odprtem postopku za storitve projektnega vodenja priprave projekta CSD ter storitev priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo reorganizaciji za notranje in zunanje deležnike, in sicer za sklop A. prestrukturiranje CSD.

Razpisna dokumentacija¹² je bila na podlagi vloženega zahtevka za revizijo s strani družbe IPMIT d.o.o. spremenjena v delu, ki se nanaša na referenčno zahtevo s področja projektnega vodenja (točka e.2 točke E – Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe¹³).

Sestavni del razpisne dokumentacije je tudi tehnični del, iz katerega izhajajo določene zahteve naročnika v zvezi s predmetom javnega naročila. Iz tehničnega dela izhaja, da sedanja praksa kaže na:

- preveliko razdrobljenost CSD;
- preveliko obremenjenost z upravnimi postopki;
- premalo poudarka na razvoju in krepitvi storitev;
- različne standarde storitev;
- pomanjkanje specialistov v manjših CSD;
- uporabo različnih pisarniških, računovodskih, upravljaljskih sistemov in podobno.

Zatem iz tehničnega dela izhaja, da namerava naročnik s projektom reorganizacije CSD vzpostaviti posodobljen socialnovarstveni sistem, ki bo omogočal enovit, hiter, strokoven in učinkovit ter v uporabnika usmerjen način ukrepanja.

Iz tehničnega dela izhajajo tudi cilji projekta reorganizacije CSD, in sicer:

- poenostaviti upravne postopke na podlagi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev¹⁴ in s tem razbremeniti delavce CSD,
- povečati učinkovitost,
- vzpostaviti skupne službe in s tem racionalizirati upravljaljske procese (racionalizacija dela, virov in sredstev),
- omogočiti in vzpodbuditi več prostora in časa za izvajanje strokovnih nalog,

¹¹ Št. JN2435/2016.

¹² Brez številke in datuma.

¹³ Zahteva po predložitvi najmanj 5 referenc s področja vodenja projektov reorganizacije in uvajanja sprememb v zadnjih 7 letih v skupni vrednosti najmanj 1.000.000 EUR brez DDV je bila znižana na predložitev 2 referenc s področja vodenja projektov reorganizacije in svetovalske podpore pri vsebinskih odločitvah za subjekt z več kot 250 zaposlenimi in v posamezni vrednosti najmanj 150.000 EUR brez DDV.

¹⁴ Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15 in 90/15.

- omogočiti razvoj novih oblik strokovnega dela,
- poenotiti delovanje CSD in podobno.

Ministrstvo je 18. 7. 2016 na portalu javnih naročil objavilo¹⁵ popravek prvotne objave obvestila o naročilu, pri čemer je v popravku spremenilo merilo najnižja cena v merilo ekonomsko najugodnejša ponudba glede na merila v povabilu k oddaji ponudbe, spremenjena sta bila tudi rok za prejem ponudb¹⁶ in čas odpiranja ponudb¹⁷.

Ministrstvo je 4. 8. 2016 izvedlo javno odpiranje ponudb, o čemer je bil izdelan zapisnik¹⁸. Iz navedenega zapisnika izhaja, da sta pravočasno prispeli 2 ponudbi, in sicer:

1. Deloitte d.o.o. s ponudbeno ceno 264.740 EUR z DDV in
2. A.T. Kearney d.o.o. s ponudbeno ceno 268.217 EUR z DDV.

Ministrstvo je 6. 9. 2016 izdalo odločitev o oddaji javnega naročila¹⁹, s katero je glede na število doseženih točk po merilu ekonomsko najugodnejša ponudba²⁰ izbralo ponudbo ponudnika A.T. Kearney d.o.o.

Ministrstvo je 19. 10. 2016 z izbranim ponudnikom A.T. Kearney d.o.o. sklenilo pogodbo za izvedbo storitev projektnega vodenja in izvedbo komunikacijske strategije pri projektu prestrukturiranja CSD v znesku 268.217 EUR z DDV.

Ministrstvo je 20. 12. 2016 sklenilo Aneks št. 1 k sklenjeni pogodbi, 8. 1. 2018 pa Aneks št. 2 k sklenjeni pogodbi.

1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučevanje pravnih in drugih podlag s področja revizije;
- pridobitev in proučitev podatkov in revizijske dokumentacije ministrstva ter
- intervjuji in pisna vprašanja ministrstvu.

¹⁵ Št. JN003885/2016-K01.

¹⁶ Rok za prejem ponudb je bil spremenjen z 12. 5. 2016 na 4. 8. 2016.

¹⁷ Čas odpiranja ponudb je bil spremenjen z 12. 5. 2016 na 4. 8. 2016.

¹⁸ Št. 4300-4/2016/45 z dne 4. 8. 2016.

¹⁹ Št. 4300-4/2016/.

²⁰ Ponudba A.T. Kearney d.o.o. je prejela 98 točk, ponudba Deloitte d.o.o. pa je prejela 91 točk.

2. Priprava in izvedba javnega naročila ter upravljanje s pogodbo

2.1 Učinkovitost ugotavljanja potreb za izvedbo javnega naročila

Da bi ocenili, ali je ministrstvo učinkovito ugotavljalo potrebe za izvedbo javnega naročila, smo preverili pravne in druge podlage, na katerih je ministrstvo utemeljilo potrebe za izvedbo javnega naročila, ali je ministrstvo utemeljilo interes za izvedbo javnega naročila, ali je ministrstvo analiziralo različne možnosti za doseg cilja ter ali je ministrstvo pri načrtovanju javnega naročila upoštevalo strateške cilje, kot so opredeljeni v Resoluciji o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020²¹ (v nadaljevanju: ReNPSV13-20).

2.1.1 Strateški dokumenti in druge podlage

ReNPSV13-20 je kot eno od ključnih strategij za doseganje 3. cilja²² – Izboljševanje kakovosti storitev in programov ter drugih oblik pomoči s povečanjem učinkovitosti upravljanja in vodenja izvajalskih organizacij, povečanjem njihove avtonomije ter upravljanjem kakovosti in zagotavljanjem večjega vpliva uporabnikov in predstavnikov uporabnikov na načrtovanje in izvajanje storitev – izpostavila strategijo spremljanja učinkovitosti in kakovosti dela ter reorganizacijo izvajalskih mrež na področju socialnega varstva (na primer mreža CSD, mreža varstveno-delovnih centrov).

Nadalje je ReNPSV13-20 v 3. sklopu – Okvir za razvoj mreže izvajalcev in obsega javne službe – predvidela²³, da bo poleg skrbi za razpoložljivost, dostopnost in dosegljivost socialnovarstvenih storitev treba poskrbeti tudi za dvig kakovosti in učinkovitosti izvajanja, zaradi česar je treba čim prej reorganizirati mreže izvajanja storitev in izvajalce storitev, kar še zlasti velja za storitve in javna pooblastila, ki jih izvajajo in imajo CSD. Večji vpliv uporabnikov, povečanje strokovne avtonomije in racionalnejša poraba finančnih virov naj bi bili skladno z ReNPSV13-20 doseženi z organiziranostjo CSD na regijski in lokalni ravni. CSD naj bi hkrati še okrepili svojo koordinatorsko oziroma povezovalno vlogo s službami drugih resorjev (sodelovanje z zdravstvenimi službami, uradi za delo, šolskimi svetovalnimi službami, policijo in podobno) in nevladnimi organizacijami, ki izvajajo različne programe za ranljive skupine.

Cilji so bili povzeti v tehničnem delu javnega naročila (povezava s točko 2.1.3).

2.1.1.a Glede na navedeno ocenjujemo, da so potrebe za izvedbo javnega naročila izhajale iz ReNPSV13-20.

²¹ Uradni list RS, št. 39/13.

²² Točka b 3. cilja.

²³ Točka 3.1. – Mreža javne službe na področju socialnovarstvenih storitev.

2.1.2 Utemeljitev interesa in ugotavljanje potreb za izvedbo javnega naročila

Ministrstvo je podalo pojasnilo glede utemeljitve interesa in ugotavljanja potreb za izvedbo javnega naročila, iz katerega izhaja, da je odločitev o izvedbi predmetnega javnega naročila sprejelo vodstvo ministrstva, ker je presodilo, da ministrstvo ne razpolaga s specifičnimi znanji za izvedbo tako obsežnega projekta. Ministrstvo nam ni predložilo dokumentov, ki bi neposredno potrjevali navedbe iz pojasnila ministrstva.

Pojasnilo ministrstva

Interes za izvedbo javnega naročila izhaja iz opredeljenih ciljev iz ReNPSV13-20, ki je kot enega izmed njih postavila izvedbo reorganizacije izvajalske mreže CSD. Interes pa izhaja tudi iz vseh odločitev vodstva ministrstva, da se projekt reorganizacije izvede, pri čemer je bilo za dosego tega cilja na strani ministrstva treba zagotoviti ustrezno usposobljeno kadrovska podpora, ki bi ministrstvu pri izvedbi tako velikega in pomembnega projekta pomagala, z ministrstvom sodelovala in ga podpirala.

Strokovna komisija, ki je bila imenovana za izvedbo postopka oddaje predmetnega javnega naročila²⁴, je razpisno dokumentacijo pripravljala v sodelovanju s kabinetom ministrice. Glede ugotavljanja potreb za izvedbo predmetnega postopka je bila strokovna komisija seznanjena s tem, da gre za izvedbo enega najpomembnejših projektov ministrstva, ki je izredno obsežen in kompleksen in ki zahteva specifična znanja oziroma človeške vire, s katerimi ministrstvo ne razpolaga.

Ministrstvo je ugotovilo potrebe za izvedbo predmetnega javnega naročila pri sklopu A. prestrukturiranje CSD, kjer je ocenilo, da potrebuje predvsem strokovno organizacijsko pomoč in vodenje skozi posamezne faze projekta, svetovalsko pomoč pri vsebinskih odločitvah in pri usklajevanju vseh deležnikov pri projektu prestrukturiranja, prav tako pa pri tem projektu potrebuje celostno podporo pri komunikacijski strategiji tako z zunanjimi kot notranjimi deležniki projekta. Pomanjkanje tovrstnega kadra s specifičnimi znanji in izkušnjami z delom na področju vodenja projektov reorganizacije in uvajanja sprememb ter z vodenjem komunikacije z javnostmi bi po oceni ministrstva zaviralo potek projekta ter dopuščalo veliko verjetnost za napake pri izvedbi, za terminsko kasnitev oziroma za celoten neuspeh izvedbe projekta.

Naročnik je ocenil, da mora organizacija dela na projektu potekati na visoki strokovni ravni, česar sam v tedanji kadrovski strukturi ministrstva ni mogel zagotoviti.

2.1.2.a Ministrstvo se pri utemeljitvi potreb za izvedbo javnega naročila sklicuje na manko lastnih strokovnih znanj in na odločitve vodstva ministrstva, ki pa niso dokumentirane, zato navedb ministrstva v reviziji nismo mogli preveriti.

2.1.3 Upoštevanje strateških ciljev pri načrtovanju javnega naročila

Strateški cilji, povezani z reorganizacijo CSD, so določeni v ReNPSV13-20 (povezava s točko 2.1.1). Ministrstvo je cilje iz ReNPSV13-20 povzelo v tehničnem delu javnega naročila.

²⁴ S sklepom z dne 30. 3. 2016.

V obravnavanem javnem naročilu so bili v tehničnem delu, ki je sestavni del razpisne dokumentacije, določeni naslednji cilji:

- poenostaviti upravne postopke na podlagi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev in s tem razbremeniti delavce CSD,
- povečati učinkovitost,
- vzpostaviti skupne službe in s tem racionalizirati upravljaljske procese (racionalizacija dela, virov in sredstev),
- omogočiti in vzpodbuditi več prostora in časa za izvajanje strokovnih nalog,
- omogočiti razvoj novih oblik strokovnega dela,
- poenotiti delovanje CSD in podobno.

2.1.3.a Glede na navedeno ocenjujemo, da je ministrstvo pri načrtovanju javnega naročila upoštevalo strateške cilje, kot so opredeljeni v ReNPSV13-20.

2.1.4 Priprava in analiza različnih možnosti za dosego cilja

Ministrstvo je k projektu reorganizacije CSD pristopilo po večletnem spremljanju njihovega delovanja. Na podlagi sodelovanja s CSD ter strokovno javnostjo (Inštitut RS za socialno varstvo – IRSSV, Skupnost centrov za socialno delo Slovenije, Fakulteta za socialno delo, Socialna inšpekcija) so iskali predloge rešitev, ki jih je ministrstvo v največji možni meri skušalo vključiti v svoj načrt sprememb organizacijske strukture CSD.

Cilji reorganizacije CSD so bili oblikovani v strokovni razpravi, ki je potekala več let. Potreba po reorganizaciji je bila izpostavljena v ReNPSV13-20, vzporedno s pripravo ReNPSV13-20 pa so v sodelovanju s stroko potekale večletne razprave o pomanjkljivostih in rešitvah za uspešno delovanje CSD in reorganizacijo njihove mreže.

Pravno podlago za izvedbo spremembe organizacijske strukture CSD predstavlja Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu²⁵ (v nadaljevanju: ZSV-H), v obrazložitvah katerega so utemeljeni cilji, ki jih je ministrstvo zasledovalo pri projektu reorganizacije.

Ministrstvo ni predložilo dokumenta, iz katerega bi bilo razvidno, da je analiziralo različne možnosti v smislu lastne izvedbe oziroma z zunanjimi izvajalci. Odločitve vodstva ministrstva, ki izključujejo možnost lastne izvedbe, niso dokumentirane (povezava s točko 2.1.2).

2.1.4.a V reviziji nismo mogli preveriti, ali je ministrstvo analiziralo različne možnosti za izvedbo javnega naročila, ker odločitve ministrstva niso dokumentirane.

²⁵ Uradni list RS, št. 54/17.

2.2 Učinkovitost izvedbe postopka javnega naročanja

Da bi ocenili, ali je ministrstvo učinkovito izvedlo postopek javnega naročanja, smo preverili, ali je ministrstvo glede na predmet javnega naročila izbralo ustrezen postopek javnega naročanja. Preverili smo tudi, ali je ministrstvo pri določitvi pogojev upoštevalo vse izključitvene razloge za sodelovanje pri javnem naročilu, ali so vsi ostali pogoji za sodelovanje (ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, ekonomski in finančni položaj, tehnična in strokovna usposobljenost) jasni in sorazmerni ter smiselno povezani s predmetom javnega naročila in ali jih ministrstvo zna utemeljiti oziroma obrazložiti. Prav tako smo preverili, ali je ministrstvo določilo merila za oddajo javnega naročila, ki so nediskriminatorna, sorazmerna in so povezana s predmetom javnega naročila, ali so merila za oddajo javnega naročila določena na način, da so omogočala objektivno presojo vlog, ter ali je ministrstvo ocenilo vloge v skladu s postavljenimi merili. Preverili smo tudi, ali je bila ocenjena vrednost javnega naročila utemeljena in določena v skladu s predpisi ter ali je ministrstvo utemeljeno sklepalo anekse k pogodbi.

2.2.1 Postopek izvedbe javnega naročila

Ministrstvo je 1. 3. 2016 na portalu javnih naročil objavilo obvestilo o naročilu²⁶ po odprtem postopku za storitve projektnega vodenja priprave projekta CSD ter storitev priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo reorganizaciji za notranje in zunanje deležnike. Ministrstvo je obvestilo o naročilu objavilo tudi v Uradnem listu EU²⁷. Ministrstvo je navedeni postopek oddaje javnega naročila kasneje ustavilo (povezava s točko 1.3). Ministrstvo je zatem 31. 3. 2016 na portalu javnih naročil objavilo obvestilo o naročilu²⁸ po odprtem postopku za storitve projektnega vodenja priprave projekta CSD ter storitev priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo reorganizaciji za notranje in zunanje deležnike. Ministrstvo je obvestilo o naročilu objavilo tudi v Uradnem listu EU²⁹.

2.2.1.a Ocenjujemo, da je ministrstvo pri odločitvi o vrsti postopka oddaje javnega naročila upoštevalo predmet javnega naročila. Odprti postopek namreč omogoča vsem zainteresiranim subjektom, da oddajo svojo ponudbo.

²⁶ Št. JN1421/2016.

²⁷ Št. 2016/S 044-072706 z dne 3. 3. 2016.

²⁸ Št. JN2435/2016.

²⁹ Št. 2016/S 066-115285 z dne 5. 4. 2016.

2.2.2 Pogoji za sodelovanje v postopku javnega naročanja

V objavi obvestila o javnem naročilu, ki je bilo objavljeno na portalu javnih naročil³⁰, in popravku, ki je bil prav tako objavljen na portalu javnih naročil³¹, so bili navedeni pogoji za udeležbo kot sklic na razpisno dokumentacijo, ki jih morajo ponudniki izpolnjevati.

Razpisna dokumentacija³² je bila na podlagi vloženega zahtevka za revizijo s strani družbe IPMIT d.o.o. spremenjena v delu, ki se nanaša na referenčno zahtevo s področja projektnega vodenja (točka e.2 točke E – Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe³³).

V razpisni dokumentaciji so bili navedeni pogoji, ki jih morajo ponudniki izpolnjevati, in obvezna dokazila, ki morajo biti ustrezno izpolnjena in priložena k ponudbi, ali da se bo izpolnjevanje pogoja preverjalo z vpogledom v uradne evidence. Določeni so bili pogoji, ki jih prikazuje Tabela 1.

Tabela 1 Pogoji, določeni v razpisni dokumentaciji

Št.	Izločitveni pogoji
1.	Razlogi za izključitev
1.1.	Ponudnik in njegovi zakoniti zastopniki, če gre za pravno osebo, niso bili pravnomočno obsojeni zaradi kaznivih dejanj ³⁴ , ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku ³⁵ .
1.2.	Dokazilo, da ponudnik ni v stečajnem postopku in zanj ni bil podan predlog za začetek stečajnega postopka in sodišče o tem predlogu še ni odločilo.
1.3.	Dokazilo, da ponudnik na dan, ko je bila oddana ponudba, v skladu s predpisi države, v kateri ima sedež, ali predpisi države naročnika nima zapadlih neplačanih obveznosti v zvezi s plačili prispevkov za socialno varnost ali v zvezi s plačili davkov v vrednosti 50 EUR ali več.
1.4.	Dokazilo, da ponudnik ni v postopku prisilnega prenehanja, prisilne poravnave ali ni bil zanj podan predlog za začetek postopka prisilnega prenehanja ali prisilne poravnave in sodišče o tem predlogu še ni odločilo.
1.5.	Dokazilo, da ponudnik ni bil s pravnomočno sodbo v katerikoli državi obsojen za prestopke v zvezi z njegovim poklicnim ravnanjem.
1.6.	Dokazilo, da pri dajanju informacij, zahtevanih v skladu z določbami 41. do 49. člena Zakona o javnem naročanju ³⁶ (v nadaljevanju: ZJN-2), v tem ali predhodnih postopkih ponudnik ni namerno podal zavajajoče razlage ali da zahtevanih informacij ni zagotovil.
1.7.	Dokazilo, da ponudnik na dan, ko poteče rok za oddajo ponudb, ni uvrščen v evidenco ponudnikov z negativnimi referencami iz 77.a člena ZJN-2.

³⁰ Št. JN2435/2016 z dne 31. 3. 2016.

³¹ Št. JN003885/2016-K01 z dne 18. 7. 2016.

³² Brez številke in datuma.

³³ Zahteva po predložitvi najmanj 5 referenc s področja vodenja projektov reorganizacije in uvajanja sprememb v zadnjih 7 letih v skupni vrednosti najmanj 1.000.000 EUR brez DDV je bila znižana na predložitev 2 referenc s področja vodenja projektov reorganizacije in svetovalske podpore pri vsebinskih odločitvah za subjekt z več kot 250 zaposlenimi in v posamezni vrednosti najmanj 150.000 EUR brez DDV.

³⁴ Posamična kazniva dejanja so opredeljena v razpisni dokumentaciji.

³⁵ Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo – UPB2.

³⁶ Uradni list RS, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14, 90/14 – ZDU-11 in 91/15 – ZJN-3.

Št.	Izločitveni pogoji
2.	Ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti
2.1.	Dokazilo, da ponudniku ni bila na kakršnikoli upravičeni podlagi dokazana velika strokovna napaka ali hujša kršitev poklicnih pravil.
2.2.	Ponudnik s sedežem v Republiki Sloveniji podpiše izjavo, podano pod kazensko in materialno odgovornostjo, da lahko opravlja dejavnost, ki je potrebna za izvedbo predmeta javnega naročila.
3.	Ekonomska in finančna sposobnost
3.1.	Ponudnik mora izkazati, da: • v preteklem letu ni izkazal nekritičnih izgub iz poslovanja; nekritična izguba je izguba, ki jo ponudnik izkazuje v svojih računovodskih izkazih poslovanja in ni pokrita z zakonsko dovoljenimi viri; • je imel v letih 2013, 2014 in 2015 povprečni promet enak ali večji od 250.000.00 EUR; • v zadnjih 6 mesecih ni imel blokiranih transakcijskih računov.
4.	Tehnična in strokovna sposobnost
4.1.	Spisek zahtevanih (obveznih) referenc ponudnika oziroma ponudnikov v skupnem nastopu Projektno vodenje Ponudnik mora predložiti 2 referenci s področja vodenja projektov reorganizacije in svetovalske podpore pri vsebinskih odločitvah, kot so zahtevane s konkretnim naročilom in so bile izvedene v zadnjih 5 letih pred objavo javnega naročila na portalu javnih naročil. Vsaka posamezna referenca mora biti uspešno zaključen projekt, ki vključuje storitve vodenja reorganizacije in svetovalske podpore pri vsebinskih odločitvah za subjekt z več kot 250 zaposlenimi in v posamezni vrednosti najmanj 150.000 EUR brez DDV. Kot število zaposlenih šteje povprečno število zaposlenih v obdobju izvajanja referenčnega projekta. Komuniciranje z javnostmi Ponudnik mora predložiti 5 referenc s področja komunikacijske podpore uvajanju sprememb v organizaciji v zadnjih 3 letih pred objavo javnega naročila na portalu javnih naročil v skupni vrednosti najmanj 100.000 EUR brez DDV.
4.2.	Navedba zahtevanih kadrov in ustrezna dokazila Ponudnik mora ves čas izvajanja obveznosti na podlagi tega javnega naročila razpolagati s potrebnim številom kadrov, da lahko tekoče izpolnjuje vse obveznosti, ki izhajajo iz tega javnega naročila. Ponudnik mora ves čas izvajanja obveznosti razpolagati tudi s kadri, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje, kot je določeno v nadaljevanju. I. Vodja projekta reorganizacije, ki izpolnjuje naslednje pogoje: • vsaj univerzitetna stopnja izobrazbe, • najmanj 10 let izkušenj z vodenjem projektov reorganizacije, • vodenje 2 projektov reorganizacije in svetovalske podpore pri vsebinskih odločitvah za subjekt z več kot 250 zaposlenimi v zadnjih 5 letih pred objavo javnega naročila na portalu javnih naročil, vsak v vrednosti najmanj 120.000 EUR, • aktivno znanje slovenskega jezika (če strokovnjak ne govori aktivno slovenskega jezika, mora ponudnik na lastne stroške in odgovornost zagotoviti osebo z aktivnim znanjem slovenskega jezika, ki bo na razpolago ves čas trajanja projekta, in s tem omogočiti učinkovito komunikacijo med naročnikom in vodjo projekta reorganizacije). II. Strokovnjak za projektno vodenje, ki izpolnjuje naslednje pogoje: • vsaj univerzitetna stopnja izobrazbe, • mednarodno priznan certifikat s področja projektnega vodenja (na primer PMP – Project Management Professional, PRINCE2 Practitioner, IMPA Level B – Senior Project Manager ali primerljiv), • najmanj 10 let izkušenj na področju projektnega vodenja, • sodelovanje kot strokovnjak ali vodja pri 2 projektih reorganizacije in svetovalske podpore pri vsebinskih odločitvah za subjekt z več kot 250 zaposlenimi v zadnjih 5 letih pred objavo javnega naročila na portalu javnih naročil, vsak v vrednosti najmanj 120.000 EUR, • aktivno znanje slovenskega jezika (če strokovnjak ne govori aktivno slovenskega jezika, mora ponudnik na lastne stroške in odgovornost zagotoviti osebo z aktivnim znanjem slovenskega jezika, ki bo na razpolago ves čas trajanja projekta, in s tem omogočiti učinkovito komunikacijo med naročnikom in vodjo projekta reorganizacije).

Št.	Izločitveni pogoji
	III. Strokovnjak za reorganizacijo, ki izpolnjuje naslednje pogoje: • vsaj univerzitetna stopnja izobrazbe, • najmanj 6 let izkušenj projektnega vodenja na projektih reorganizacije, • sodelovanje kot strokovnjak ali vodja pri 2 projektih reorganizacije in svetovalske podpore pri vsebinskih odločitvah v zadnjih 5 letih za subjekt z več kot 250 zaposlenimi pred objavo javnega naročila na portalu javnih naročil, vsak v vrednosti vsaj 60.000 EUR. IV. Strokovnjak za komuniciranje I, ki izpolnjuje naslednje pogoje: • vsaj univerzitetna stopnja izobrazbe, • najmanj 10 let izkušenj z vodenjem projektov na področju internega in zunanjega komuniciranja, • vodenje 2 projektov komunikacijske podpore spremembam v organizacijah v skupni vrednosti vsaj 50.000 EUR v zadnjih 3 letih, • aktivno znanje slovenskega jezika (če strokovnjak ne govori aktivno slovenskega jezika, mora ponudnik na lastne stroške in odgovornost zagotoviti osebo z aktivnim znanjem slovenskega jezika, ki bo na razpolago ves čas trajanja projekta, in s tem omogočiti učinkovito komunikacijo med naročnikom in vodjo projekta reorganizacije). V. Strokovnjak za komuniciranje II, ki izpolnjuje naslednje pogoje: • vsaj univerzitetna stopnja izobrazbe, • najmanj 6 let izkušenj s pripravo in izvajanjem strategij internega in zunanjega komuniciranja, • sodelovanje pri 2 projektih priprave in izvajanja strategije internega ali zunanjega komuniciranja v skupni vrednosti 40.000 EUR v zadnjih 3 letih, • aktivno znanje slovenskega jezika. Ponudnik zagotavlja tudi druge kadre, ki jih po lastni oceni potrebuje za izvedbo projekta.
4.3.	Izjava kadra o izobrazbi, s pooblastilom za preveritev podatkov o doseženi izobrazbi.
4.4.	Izjava o tehnični in kadrovske sposobnosti.

Vir: razpisna dokumentacija.

2.2.2.a Ministrstvo je pri določitvi pogojev navedlo vse izključitvene razloge, kot so določeni v ZJN-2, vsi ostali pogoji za sodelovanje (ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, ekonomski in finančni položaj, tehnična in strokovna usposobljenost) pa so jasni in sorazmerni ter smiselno povezani s predmetom javnega naročila.

2.2.2.b Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji v tretjem odstavku 3. točke povabila k oddaji ponudbe določilo, da "se posamezen gospodarski subjekt lahko na predmetni javni razpis prijavi samostojno in lahko odda samo eno ponudbo. Če se prijavi v skupnem nastopu, lahko nastopa samo v eni skupini ponudnikov v skupnem nastopu. Če bo posamezni gospodarski subjekt nastopal v več kot eni ponudbi (ali samostojno ali v okviru skupnega nastopa ali kot podizvajalec ali v kombinaciji le-teh), bo naročnik vse takšne ponudbe izločil".

Takšno določilo v povabilu k oddaji ponudbe predstavlja omejevanje sodelovanja potencialnih ponudnikov, zato je po naši oceni nesorazmerno in z vidika načela zagotavljanja konkurence med ponudniki nesprejemljivo ter predstavlja odmik od pravil, ki jih določajo predpisi o javnem naročanju³⁷. Tovrstno omejevanje ponudnikov pri oddaji ponudbe predstavlja zaradi manjše konkurence tveganje za negospodarno ravnanje.

³⁷ 7. in 10. člen Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14 in 90/14 – ZDU-11; v nadaljevanju ZJN-2).

2.2.3 Merila za oddajo javnega naročila

Razpisna dokumentacija³⁸ je bila na podlagi vloženega zahtevka za revizijo s strani družbe IPMIT d.o.o. spremenjena v delu, ki se nanaša na referenčno zahtevo s področja projektnega vodenja (točka e.2 točke E – Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe³⁹).

Prvotno je bila kot merilo za oddajo javnega naročila določena najnižja cena, s popravkom objave in spremembo razpisne dokumentacije pa je bilo to merilo spremenjeno v merilo ekonomsko najugodnejša ponudba, ki je bilo v spremenjeni razpisni dokumentaciji razdelano na naslednji način:

- Merilo cena (najvišje možno št. točk: 60):
Ponudnik, ki bo ponudil najnižjo ceno, bo prejel 60 točk, ostali ponudniki pa sorazmerno manj ob upoštevanju naslednje formule:
$$\text{št. točk ponudnika} = \text{najnižja cena} / \text{cena ponudnika} * 60;$$
- Merilo izkušnje kadrov s področja vodenja projektov reorganizacije in svetovalske podpore pri vsebinskih odločitvah (najvišje možno št. točk: 24 točk):
Ponudnik, ki bo poleg navedbe referenc kadrov, ki predstavljajo pogoj, predložil dodatne reference vodje projekta reorganizacije, strokovnjaka za projektno vodenje in/ali strokovnjaka za reorganizacijo na projektu v vrednosti vsaj 50.000 EUR, vendar največ do 4 dodatne reference za vsak posamezen kader s področja vodenja projektov reorganizacije in svetovalske podpore pri vsebinskih odločitvah, bo prejel dodatne točke v skladu s spodnjo tabelo.

Vodja projekta reorganizacije/strokovnjak za projektno vodenje/strokovnjak za reorganizacijo		
	250–500 zaposlenih v reorganiziranem subjektu	Nad 500 zaposlenih v reorganiziranem subjektu
Število točk	1	2

- Merilo izkušnje s področja priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo prestrukturiranju (najvišje možno št. točk: 16 točk):
Ponudnik, ki bo poleg navedbe referenc kadrov, ki predstavljajo pogoj, predložil dodatne reference strokovnjaka za komuniciranje I oziroma II, vendar največ do 4 dodatne reference za posamezen kader s področja priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo prestrukturiranju, pri čemer mora biti vsak referenčni projekt v vrednosti najmanj 20.000 EUR, bo prejel dodatne točke v skladu s spodnjo tabelo.

Strokovnjak za komuniciranje I in II		
	250–500 zaposlenih v reorganiziranem subjektu	Nad 500 zaposlenih v reorganiziranem subjektu
Število točk	1	2

³⁸ Brez številke in datuma.

³⁹ Zahteva po predložitvi najmanj 5 referenc s področja vodenja projektov reorganizacije in uvajanja sprememb v zadnjih 7 letih v skupni vrednosti najmanj 1.000.000 EUR brez DDV je bila znižana na predložitev 2 referenc s področja vodenja projektov reorganizacije in svetovalske podpore pri vsebinskih odločitvah za subjekt z več kot 250 zaposlenimi in v posamezni vrednosti najmanj 150.000 EUR brez DDV.

2.2.3.a Glede na vse navedeno ocenjujemo, da je ministrstvo določilo merila, ki so nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila. Prav tako je ministrstvo določilo merila na način, da so omogočala objektivno oceno vlog. Ministrstvo je vloge ocenjevalo in dokumentiralo ocenjevanje v skladu s postavljenimi merili.

2.2.4 Izračun ocenjene vrednosti javnega naročila

Ministrstvo je v dokumentu z naslovom Izračun ocenjene vrednosti javnega naročila⁴⁰ pri izračunu ocenjene vrednosti upoštevalo celotno skupno vrednost plačil brez DDV, vključno z možnostjo povečanja obsega naročila oziroma katerikoli povečanjem vrednosti pogodbe. Višina ocenjene vrednosti je primerljiva s cenami na trgu, ki veljajo za predmet javnega naročila – izvedbo raziskave/vrednotenja. Upoštevano je tudi, da je predmet javnega naročila prilagojen posebnim potrebam naročnika, zato so možna določena odstopanja od primerljivih cen na trgu. Pri izračunu ocenjene vrednosti javnega naročila je ministrstvo glede na zastavljene cilje ocenilo število ur posamezne vrste storitev, pri čemer je pri ceni ur izhajalo iz podatkov, pridobljenih na spletni strani Gospodarske zbornice Slovenije (objava povprečnih cen storitev na področju svetovanja managementu)⁴¹. Skladno z navedenim je ministrstvo ocenilo, da ocenjena vrednost celotnega naročila znaša 220.000 EUR brez DDV. Vrednost izbrane ponudbe je znašala 268.217 EUR z DDV oziroma 219.850 EUR brez DDV, pri čemer je ministrstvo z izbranim ponudnikom sklenilo pogodbo v enakem znesku.

2.2.4.a Glede na navedeno ocenjujemo, da je bila ocenjena vrednost javnega naročila utemeljena in določena v skladu s predpisi⁴². Vrednost javnega naročila (sklenjene pogodbe brez dodatnih del) ne presega ocenjene vrednosti naročila.

2.2.5 Pogodba in aneksa k pogodbi

Ministrstvo je 19. 10. 2016 z izbranim ponudnikom A.T. Kearney d.o.o. sklenilo pogodbo za izvedbo storitev projektnega vodenja in izvedbo komunikacijske strategije pri projektu prestrukturiranja CSD v znesku 268.217 EUR z DDV.

Stranki sta 20. 12. 2016 sklenili Aneks št. 1 k sklenjeni pogodbi, s katerim se je črtal četrti odstavek 11. člena pogodbe (sprememba načina plačila storitev konzorcijskemu partnerju⁴³ izvajalca A.T. Kearney d.o.o.).

⁴⁰ Št. 4300-6/2016/1 z dne 30. 3. 2016.

⁴¹ [URL https://www.gzs.si/zbornica_poslovno_storitvenih_dejavnosti/vsebina/O-zbornici/Cene-svetovalnih-storitev], 24. 11. 2021.

⁴² 14. člen ZJN-2.

⁴³ Konzorcijski partner po pogodbi je bila družba Pristop, družba za komunikacijski management, d. o. o., Ljubljana. Način plačila je bil spremenjen tako, da naročnik ne bo več plačeval opravljenih del s strani konzorcijskega partnerja neposredno njemu.

Zatem sta stranki 8. 1. 2018, to je več kot 2 meseca po roku za dokončanje del, sklenili Aneks št. 2 k pogodbi, s katerim so se spremenili:

- vsebina nekaterih aktivnosti in rok za izvedbo vseh storitev po pogodbi ter ocenjena vrednost pogodbe – pogodbeni vrednost se je povečala za 27 % na 340.593 EUR z DDV;
- skrbnik pogodbe na strani naročnika;
- pooblaščen oseba za usklajevanje rokov in aktivnosti na strani naročnika;
- obdobje zaključka del je bilo podaljšano za 1 leto, in sicer do 31. 10. 2018⁴⁴.

Ministrstvo je predložilo dokument⁴⁵ z naslovom Razlogi za spremembo pogodbe št. 2611-16-050322, iz katerega ne izhajajo ekonomski ali tehnični razlogi, zaradi katerih zamenjava prvotnega izvajalca ni mogoča, ter opis oziroma utemeljitev teh razlogov, vključno z obsegom nevšečnosti ali podvajanjem stroškov.

Iz navedenega dokumenta izhaja, da podlago za izvedbo prestrukturiranja CSD predstavlja ZSV-H. Postopek priprave ZSV-H, predvsem pa usklajevanje s strokovno in laično javnostjo ter zakonodajni postopek je bil mnogo daljši, kot je bil predviden in načrtovan pri pripravi javnega naročila. Javna razprava se je zaključila šele 15. 2. 2017. Po obsežnem medresorskem usklajevanju je bil predlog zakona posredovan na Vlado Republike Slovenije 26. 5. 2017, v obravnavo Državnemu zboru Republike Slovenije pa 1. 6. 2017. ZSV-H je bil sprejet 19. 9. 2017. Iz dokumenta prav tako izhaja, da bo Vlada Republike Slovenije v 3 mesecih od uveljavitve zakona sprejela uredbo, s katero bo določila novih 16 CSD, njihove sedeže in teritorialno pristojnost, sledil bo izbor v. d. direktorjev novih CSD, ki bodo lahko izpeljali vse potrebno za spojitve obstoječih CSD v nove (priprava aktov o ustanovitvi, statutih, pogodb za zaposlene, nakup novega dokumentacijskega sistema in podobno). Zaradi navedenega se je predvideni časovni okvir zamaknil za 1 leto, reorganizacija CSD pa naj bi bila zaključena s 1. 10. 2018. Posledično so se spremenile tudi nekatere aktivnosti, predvidene v javnem naročilu. Šele pri pripravi ZSV-H je postalo jasno, da je treba celotno reorganizacijo izvesti naenkrat in da se ne da izvesti posameznih pilotnih projektov. Tudi izvajalec je ministrstvo 29. 9. 2017 obvestil, da projekt zaradi razlogov, ki so izven vpliva izvajalca, ne bo izveden v rokih, določenih v pogodbi. Hkrati iz navedenega dokumenta izhaja, da so razlogi za spremembo pogodbe tudi dodatne storitve.

2.2.5.a Predpisi o javnem naročanju določajo, da mora naročnik razloge za spremembo pogodbe ali okvirnega sporazuma in njihovo utemeljitev dokumentirati⁴⁶. Dokumentacija obsega najmanj navedbo vseh razlogov, zaradi katerih so potrebne dodatne gradnje, storitve ali dobave blaga, razloge, zakaj dodatne gradnje, storitve ali dobave blaga niso bile vključene v prvotno pogodbo ali okvirni sporazum, ekonomske ali tehnične razloge, zaradi katerih zamenjava prvotnega izvajalca ni mogoča, ter opis oziroma utemeljitev teh razlogov, vključno z obsegom nevšečnosti ali podvajanjem stroškov. Iz dokumentacije ministrstva ne izhajajo ekonomski ali tehnični razlogi, zaradi katerih zamenjava prvotnega izvajalca ni mogoča, ter opis oziroma utemeljitev teh razlogov, vključno z obsegom nevšečnosti ali podvajanjem stroškov, kar predstavlja odmik od pravil o pogojih za

⁴⁴ V pogodbi je bilo prvotno predvideno, da morajo biti dela po pogodbi zaključena do 31. 10. 2017.

⁴⁵ Brez datuma in številke.

⁴⁶ 95. člen Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18).

spremembo pogodb o izvedbi javnih naročil med njihovo veljavnostjo, ki jih določajo predpisi o javnem naročanju.

2.3 Učinkovitost upravljanja s pogodbo

Da bi ocenili, ali je ministrstvo učinkovito upravljalo s pogodbo o izvedbi javnega naročila v smislu doseganja ciljev javnega naročila, smo preverili, ali je ministrstvo vzpostavilo mehanizme za naknadno ugotavljanje doseganja ciljev javnega naročila ter ali je ministrstvo z izvedbo javnega naročila doseglo cilje, zastavljene v strateških dokumentih.

2.3.1 Vzpostavitev mehanizmov za naknadno ugotavljanje doseganja ciljev javnega naročila

Iz tehničnega dela, ki je sestavni del razpisne dokumentacije, izhajajo tudi cilji projekta reorganizacije CSD, ki so povzeti iz ReNPSV13-20, kot je navedeno v točki 2.1.3.

V sklenjeni pogodbi je določen predmet pogodbe, in sicer je predmet pogodbe izvedba storitev projektnega vodenja pri projektu CSD ter storitev priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo reorganizaciji CSD za notranje in zunanje deležnike v skladu z razpisno dokumentacijo, kar vključuje izvedbo predvidenih aktivnosti izvajalca, ki se bodo izvajale v odvisnosti od poteka aktivnosti naročnika v določenem časovnem okviru, kot izhaja iz točke 5 tehničnega dela razpisne dokumentacije. Aktivnosti izvajalca, ki se bodo izvajale ves čas trajanja javnega naročila, so opredeljene v točki 4 tehničnega dela razpisne dokumentacije⁴⁷.

2.3.1.a Ministrstvo v sklenjeni pogodbi o izvedbi storitev ni opredelilo načina spremljanja ciljev projekta reorganizacije CSD ter plačil izvedenih storitev po pogodbi ni vezalo na preverjanje doseganja ciljev, kot so opredeljeni v tehničnem delu. Ministrstvo je preverjalo in plačevalo opravljene storitve oziroma aktivnosti, kot so bile opredeljene v sklenjeni pogodbi. Ministrstvo je preverjalo in plačevalo opravljene storitve oziroma aktivnosti, kot so bile opredeljene v sklenjeni pogodbi, plačila izvedenih storitev izvajalcu pa ni vezalo tudi na preverjanje izpolnjevanja ciljev, ki so bili opredeljeni v tehničnem delu javnega naročila.

Pojasnilo ministrstva

Reorganizacija CSD sestoji iz 3 stebrov, in sicer pilotnega projekta socialne aktivacije, spremembe organizacijske strukture ter informativnega izračuna.

⁴⁷ V tehničnem delu razpisne dokumentacije je bilo določeno, da bo izvajalec v okviru projektnega vodenja izvedel naslednje aktivnosti, ki so vsebovale tudi opise nalog, in sicer: iniciacija projekta, vzpostavitev projektne pisarne, izdelava krovnega načrta reorganizacije in podrobno planiranje projekta, uskladitev načrta reorganizacije z vsemi deležniki, izvedba projekta, spremljanje in kontrola projekta ter zaključek projekta. Pri izvedbi komunikacijske strategije so bile predvidene naslednje aktivnosti: opredelitev ciljev komunikacijske strategije in uskladitev z deležniki, priprava interne in eksterne komunikacijske strategije in izvedbenega načrta ter uskladitev z deležniki, izvedba interne in eksterne komunikacijske strategije ter zaključek projekta. S sklenitvijo Aneksa št. 2 so se spremenili roki in vsebina nekaterih aktivnosti.

Pilotni projekt socialne aktivacije uspešno poteka od leta 2017 in se zaključuje v letu 2022. Doseganje ciljev projekta izdajanja informativnega izračuna za podaljšanje letnih pravic iz javnih sredstev še traja, saj se je čas za implementacijo zaradi kompleksne zakonodaje in nadgradnje informacijskega sistema iz leta 2019 prestavil na 1. 1. 2022. V predmetnem javnem naročilu pa je izvajalec z ministrstvom sodeloval pri izvajanju drugega stebra reorganizacije, torej sprememb organizacijske strukture, ki je bila uspešno izvedena in je stopila v veljavo 1. 10. 2018.

Ministrstvo je doseganje ciljev javnega naročila sprotno spremljalo prek aktivnosti izvajalca, ki so se izvajale skladno z razpisno dokumentacijo in sprotnimi usmeritvami naročnika, ter s potrditvijo nalog izvajalcev in sprememb, ki so bile med izvajanjem javnega naročila med naročnikom in izvajalcem dogovorjene in potrjene. S tem je ministrstvo sprotno preverjalo povezavo med opravljenimi storitvami oziroma aktivnostmi izvajalca ter cilji samega javnega naročila oziroma projekta. Končna ocena doseganja ciljev ReNSVP13-20 z vidika reorganizacije CSD pa bo lahko podana, ko bodo vsi 3 stebri tega projekta zaključeni.

Ministrstvo je doseganje ciljev javnega naročila spremljalo prek izvajanja aktivnosti izvajalca, ni pa vzpostavilo pogodbenih mehanizmov, s katerimi bi plačilo izvajalcu vezalo tudi na končno oceno doseganja ciljev projekta. Končno oceno bo mogoče podati šele, ko bodo vsi 3 stebri projekta reorganizacije CSD zaključeni.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost poslovanja **Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti** pri izvedbi javnega naročila za storitve projektnega vodenja priprave projekta Centrov za socialno delo Republike Slovenije ter storitev priprave in izvedbe komunikacijske strategije v podporo reorganizaciji za notranje in zunanje deležnike.

Menimo, da je bilo ministrstvo pri pripravi in izvedbi javnega naročila ter upravljanju s pogodbami **delno učinkovito**.

Ministrstvo je delno učinkovito utemeljilo potrebe za izvedbo javnega naročila. Potrebe za izvedbo javnega naročila so izhajale iz Resolucije o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020, katere cilji so bili povzeti v javnem naročilu. Ministrstvo se pri utemeljitvi potreb za izvedbo javnega naročila sklicuje na manko lastnih strokovnih znanj in na odločitve vodstva ministrstva, ki pa niso dokumentirane, zato navedb ministrstva v reviziji ni bilo mogoče preveriti, prav tako tudi ne, ali je ministrstvo analiziralo različne možnosti za doseg cilja.

Ministrstvo je učinkovito izvedlo postopek javnega naročanja. Ministrstvo je pri odločitvi o vrsti postopka javnega naročila upoštevalo predmet javnega naročila. Odprti postopek namreč omogoča vsem zainteresiranim subjektom, da oddajo svojo ponudbo.

Pogoji za sodelovanje pri javnem naročilu, ki jih je določilo ministrstvo, so bili jasni in sorazmerni ter smiselno povezani s predmetom javnega naročila. Izjemo predstavlja določilo v povabilu k oddaji ponudbe, s katerim je ministrstvo po naši oceni neupravičeno omejilo sodelovanje potencialnih ponudnikov na javnem razpisu.

Ministrstvo je določilo merila za oddajo javnega naročila, ki so nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila ter so omogočala objektivno oceno vlog. Ministrstvo je tudi ocenjevalo in dokumentiralo ocenjevanje v skladu s postavljenimi merili. Ocenjena vrednost javnega naročila je bila utemeljena in določena v skladu s predpisi.

Ministrstvo je k pogodbi sklenilo 2 aneksa. Ministrstvo ob sklenitvi drugega aneksa ni utemeljilo ekonomskih ali tehničnih razlogov, zaradi katerih zamenjava prvotnega izvajalca ni mogoča, vključno z obsegom nevšečnosti ali podvajanjem stroškov, kar predstavlja odmik od pravil, ki jih določajo predpisi o javnem naročanju.

Ministrstvo je delno učinkovito upravljal s pogodbo o izvedbi javnega naročila v smislu doseganja ciljev javnega naročila. Ministrstvo je doseganje ciljev javnega naročila spremljalo prek izvajanja aktivnosti izvajalca, ni pa vzpostavilo pogodbenih mehanizmov, s katerimi bi plačilo izvajalcu vezalo tudi na končno oceno doseganja ciljev projekta.

4. Priporočila

Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočamo, naj pri pripravi in izvedbi javnih naročil:

- uvede takšne notranje kontrole, ki bodo zagotavljale, da bo ministrstvo z izvedbo javnih naročil in spremljanjem njihovih ciljev prispevalo k doseganju ciljev, zastavljenih v strateških dokumentih in dokumentih ministrstva.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno;
2. dr. Anji Kopač, priporočeno;
3. mag. Kseniji Klampfer, priporočeno;
4. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
5. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si